

Dr Beata Banachowicz

Wydział Zarządzania UŁ

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

Beata Banachowicz *Obserwatorium Innowacji jako narzędzie dyfuzji innowacji sektora publicznego*

Wprowadzenie

Organizacje sektora publicznego zawsze poszukiwały nowych, skuteczniejszych sposobów wypełniania swojej misji publicznej. Coraz bardziej skomplikowana natura problemów stanowiących istotę działania organizacji publicznych wymusiła poszukiwanie innych niż tradycyjne rozwiązań instytucjonalnych i zarządczych, zwiększających zdolność administracji publicznej do wykonywania jej zadań.

Pojawiające się na przestrzeni lat nowe koncepcje funkcjonowania sektora publicznego przyczyniały się do powstania nowych polityk, procesów, struktur instytucjonalnych, narzędzi zarządzania i wsparcia technicznego, których głównym zadaniem było usprawnienie i podniesienie efektywności organizacji sektora publicznego. Tym samym jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed nowoczesnym sektorem publicznym stało się rozwinięcie lepszego rozumienia i wykorzystania innowacji w zarządzaniu publicznym.

Istnieje szereg możliwości wzmacniania potencjału innowacyjnego sektora publicznego. Wśród nich wskazać należy inicjatywę OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), która polega na zbudowaniu i udostępnieniu internetowej platformy służącej do gromadzenia i rozprzestrzeniania informacji na temat udanych przykładów innowacyjnych rozwiązań wdrożonych w różnych obszarach działania sektora publicznego.

Innowacje w sektorze publicznym

Najczęściej stosowanym podejściem do innowacji w sektorze publicznym jest adaptacja koncepcji innowacji sformułowanej dla sektora biznesowego dla potrzeb organizacji publicznych. Oczywiście należy przy tym pamiętać zarówno o podobieństwach jak i różnicach pomiędzy tymi organizacjami, co nie umniejsza możliwości czerpania dobrych wzorców innowacyjnych rozwiązań ze sfery gospodarczej.

Innowacje można definiować na wiele różnych sposobów. J.A. Schumpeter rozumiał innowację jako wprowadzenie nowego towaru, metody jego produkcji lub otwarcie nowego rynku¹. Z kolei P.R. Whitfield jako innowację określa ciąg skomplikowanych działań

¹ J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa, 1960, str. 104.

polegających na rozwiązywaniu problemów. W rezultacie powstaje kompleksowa i całkowicie opracowana nowość². Obydwie definicje rozumieją innowację w wąskim sensie czyli tylko jako pierwsze zastosowanie nowego produktu lub metody wytwarzania.

W szerokim ujęciu innowacja to nie tylko pierwsze zastosowanie produktu czy procesu wytwarzania, ale także powielanie innowacji w innych jednostkach czy absorbowanie ich przez inne sektory. Wynikiem pojawienia się innowacji jest powstawanie, dojrzewanie i upowszechnianie idei, których praktycznemu zastosowaniu towarzyszą określone skutki ekonomiczno-społeczne na co wskazał P.F. Drucker. Twierdził, że innowacja jest szczególnie narzędziem przedsiębiorców, za pomocą którego ze zmiany czynią oni okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub świadczenia nowych usług. W jego opinii, „innowacja nie musi być techniczna, nie musi być nawet czymś materialnym”³. Istnieje zatem możliwość wyodrębnienia pewnych obszarów funkcjonowania sektora publicznego, w których istnieje możliwość „imitowania” nowoczesnych metod działania organizacji gospodarczych, przy uwzględnieniu specyfiki organizacji publicznych.

Uwzględniając tę specyfikę B. Kozuch tak definiuje innowację w sektorze publicznym: „pod pojęciem innowacji w sektorze publicznym należy rozumieć akt tworzenia i wdrażania nowego sposobu formułowania i realizacji polityk publicznych oraz programów z nimi związanych, usług publicznych, a także dotychczas nieznanymi procesów (...) Ogólnie rzecz biorąc, innowacje te oznaczają radykalne – przynajmniej w jednym aspekcie – odejście od tradycyjnych sposobów świadczenia usług (...) w biznesie dominują innowacje z zakresu techniki i technologii, a w sektorze publicznym najważniejsze są innowacje obejmujące nowe postawy i zachowania ludzi jako rezultat powiązań pomiędzy uczestnikami procesów innowacyjnych w zarządzaniu publicznym”⁴.

Innowacje w sektorze publicznym dotyczyć więc będą przede wszystkim takich aspektów funkcjonowania organizacji publicznej, które są istotne z punktu widzenia wzmacniania potencjału tej organizacji. Zatem innowacje w sektorze publicznym obejmować będą takie działania jak:

- zdolność do sprawnego funkcjonowania
- kreatywność

² P.R. Whitfield, *Innowacje w przemyśle*, PWN, Warszawa 1979, str. 26

³ P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa, 1992, str. 29

⁴ B. Kozuch, *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju*, w: *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Kryk B., Piech K. (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, str. 84-86

- szybkość podejmowania decyzji
- wyprzedzające działanie w sferze zagospodarowania przestrzennego
- właściwe planowanie rozwoju gospodarczego
- marketing terytorialny
- zarządzanie sferą usług publicznych, w tym wprowadzanie nowoczesnych i proefektywnościowych form zarządzania
- partnerskie zarządzanie (współrządzenie) i wiele innych.

W warunkach narastającej presji konkurencyjnej sprawność działania organizacji publicznych i jakość usług, których zorganizowanie leży w ich kompetencjach stają się coraz istotniejszym składnikiem tworzenia przewag konkurencyjnych.

Należy przy tym pamiętać, że innowacje są ryzykowne i kosztowne. Nie każda organizacja publiczna jest w stanie podjąć ryzyko kreowania innowacji i ponieść koszty jej wdrożenia. Dlatego też niezwykle istotne jest jak najszersze udostępnienie wiedzy o już istniejących i uwieńczonych sukcesem wdrożeniach innowacyjnych rozwiązań poprawiających sprawność funkcjonowania sektora publicznego.

Jednym z dostępnych narzędzi służących dyfuzji wiedzy i umiejętności w zakresie innowacyjnych rozwiązań podnoszących skuteczność i efektywność działań sektora publicznego ma stać się OECD Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego (OPSI).

OECD Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego

Pierwsze prace nad koncepcją OPSI rozpoczęły się w 2011 r. Działania te prowadzone były i są w ramach prac Komitetu OECD ds. Zarządzania Publicznego (OECD Public Governance Committee). Organem wspomagającym Komitet jest specjalny zespół zadaniowy OPSI Task Force, w którego skład wchodzi dwudziestu jeden krajów członkowskich OECD. Polskę reprezentują pracownicy Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Terminem Obserwatorium Innowacji określa się działania, które koncentrują się na prowadzeniu badań oraz analizie i interpretacji ich wyników w zakresie dynamicznie zmieniającego się rynku innowacyjnych produktów i usług. Działania te służą:

- Lepszemu zrozumieniu zasad funkcjonowania rynku, w ramach którego operuje dany podmiot,
- Zrozumieniu kierunków i dynamiki zmian sektora innowacyjnego,

- Zrozumieniu obecnych uwarunkowań funkcjonowania rynku innowacji, na które trzeba odpowiednio reagować,
- Identyfikacji innowacyjnych rozwiązań, które mogą zostać wdrożone natychmiast i tych, które wdrożone mogą być w przyszłości, w celu podniesienia dochodów, otwarcia nowych rynków, obniżenia kosztów czy wzrostu zysków.

Głównym celem OPSI jest systematyczne gromadzenie, klasyfikowanie, analizowanie i rozprzestrzenianie wiedzy o innowacyjnych rozwiązaniach stosowanych w sektorze publicznym, przy wykorzystaniu interaktywnej bazy danych dostępnej online.

W świetle wyzwań, które obecnie stoją przed sektorem publicznym, niezbędne staje się poszukiwanie mechanizmów wspierania władz publicznych w zakresie podniesienia sprawności i efektywności ich funkcjonowania. Dotyczy to szczególnie sfery usług publicznych przez pryzmat, których oceniana jest sprawność funkcjonowania sektora publicznego.

Zasadnicze problemy sektora publicznego dotyczą dwóch zagadnień: twardych ograniczeń budżetowych oraz rosnących wymagań w zakresie świadczenia usług publicznych (zarówno w zakresie ich zróżnicowania, jak i wzrostu popytu). OPSI odpowiada na te potrzeby poprzez proponowanie innowacyjnych rozwiązań usprawniających funkcjonowanie sektora publicznego i pozwalających na osiągnięcie lepszych rezultatów w działaniu.

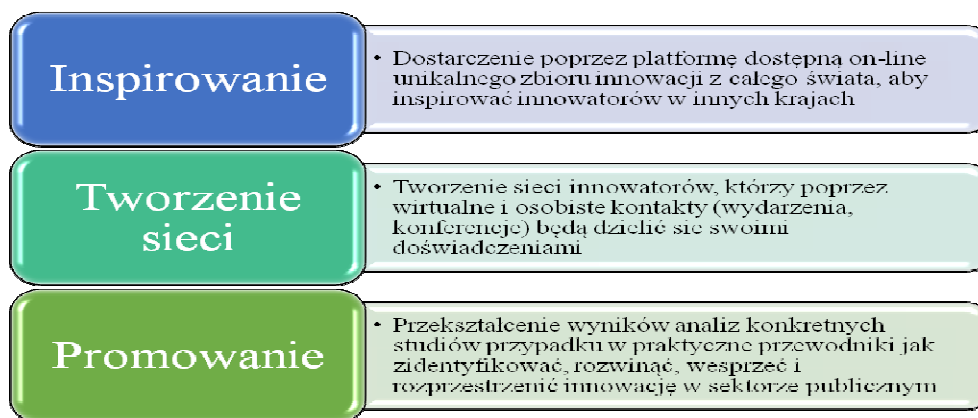
W ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego wskazane są trzy główne obszary działań:

- Mapowanie praktyk innowacyjnych – rozumiane jako gromadzenie i analizowanie przykładów udanych wdrożeń rozwiązań innowacyjnych w sektorze publicznym,
- Ocena wyników – rozumiana jako gromadzenie, analizowanie i rozwijanie metodologii analizy kosztów i korzyści dla rozwiązań innowacyjnych,
- Promowanie praktyk innowacyjnych – rozumiane jako gromadzenie i analizowanie informacji o narzędziach i uwarunkowaniach zorientowanych na wspieranie działań promocyjnych w obszarze innowacji sektora publicznego.

Zakłada się, że w ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego stworzona zostanie platforma porozumienia dla podmiotów zainteresowanych wdrożeniem innowacyjnych rozwiązań w sektorze publicznym, a także forum wymiany wiedzy i doświadczeń. Uczestnikami Obserwatorium będą zatem przede wszystkim przedstawiciele sektora publicznego, ale nie mniej istotną rolę odgrywać będą inni aktorzy, tj.: przedstawiciele społeczności lokalnej, sektora naukowo – badawczego, gospodarczego czy społecznego –

wszyscy zainteresowani usprawnieniem funkcjonowania sektora publicznego zarówno w sferze instytucjonalnej jak i w sektorze usług publicznych.

Obecnie w ramach OPSI prowadzone są prace, które służą zebraniu i przeanalizowaniu przykładów dobrych praktyk we wdrażaniu innowacji w sektorze publicznym oraz dostarczeniu praktycznych rad krajom członkowskim OECD w tym zakresie. Służą temu trzy rodzaje działań:

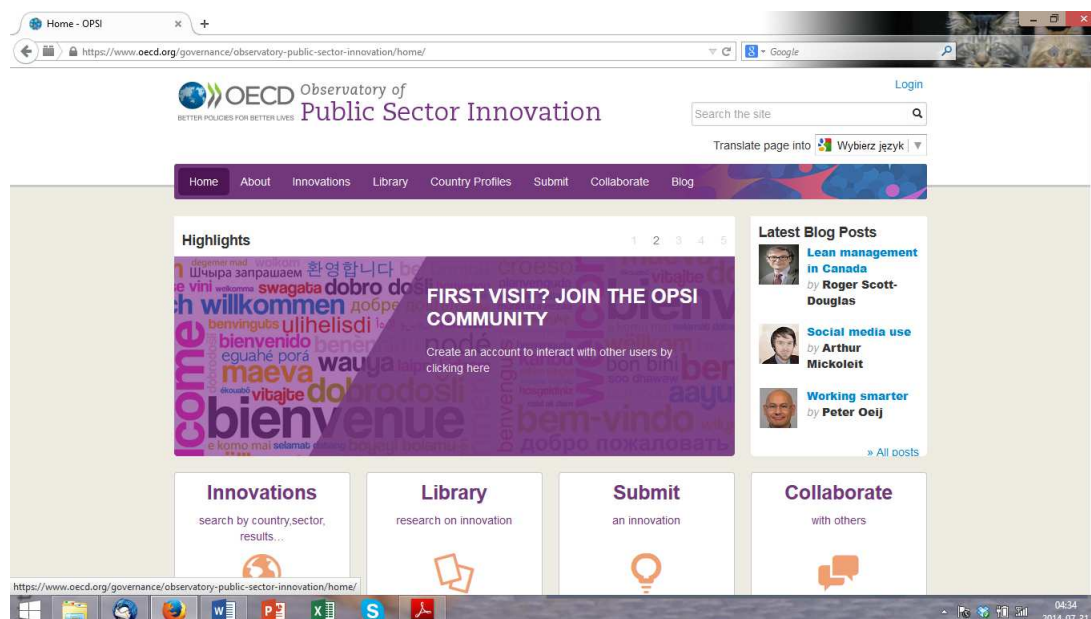


Schemat 1. Działania w ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego

Źródło: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>

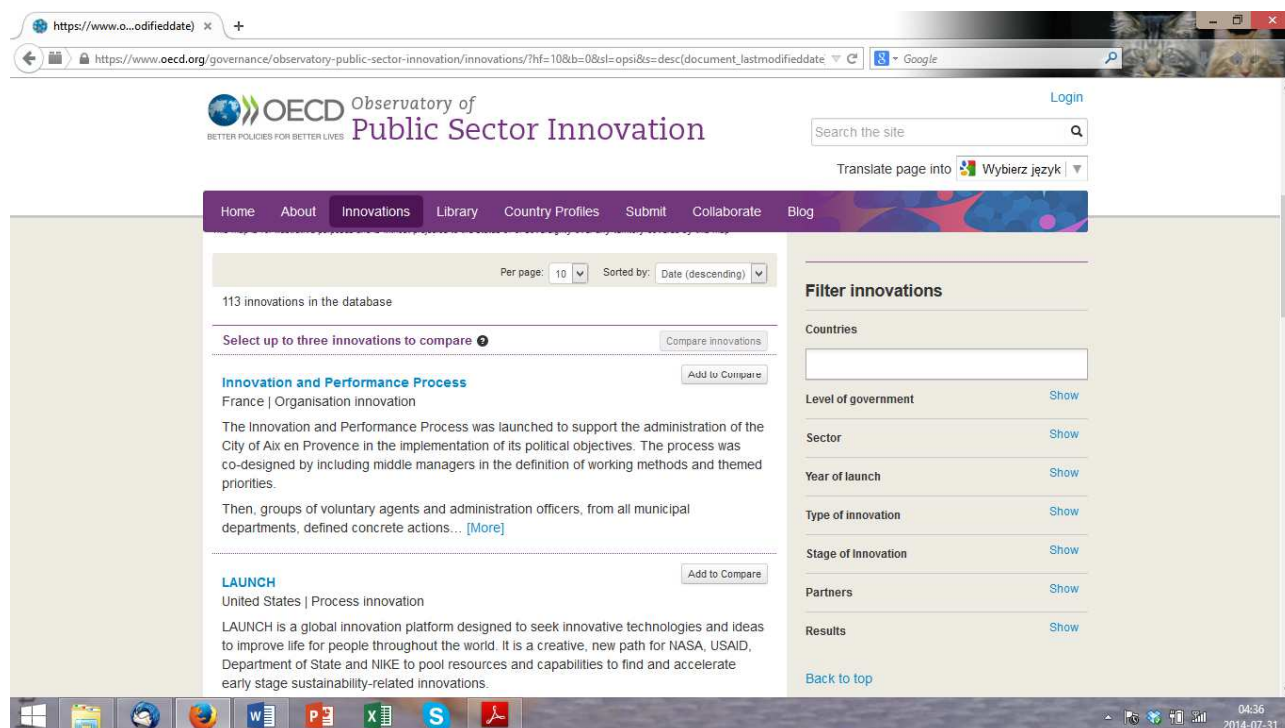
Jedną z najważniejszych inicjatyw podjętych w ramach Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego jest stworzenie platformy on-line, która w praktyce będzie bazą danych dobrych praktyk w zakresie innowacji sektora publicznego. Prototyp platformy został niedawno udostępniony w wersji testowej na stronie:

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/>



Platforma OPSI ma stanowić przestrzeń, w której użytkownicy zainteresowani innowacjami sektora publicznego mogą wyszukiwać interesujące ich informacje dotyczące innowacyjnych rozwiązań, podzielić się własnymi doświadczeniami w tym zakresie oraz współpracować ze sobą w ramach istniejących i nowych projektów.

Poniżej znajduje się przykładowy ekran strony internetowej, na której dostępne są informacje o innowacjach sektora publicznego w ramach OPSI.

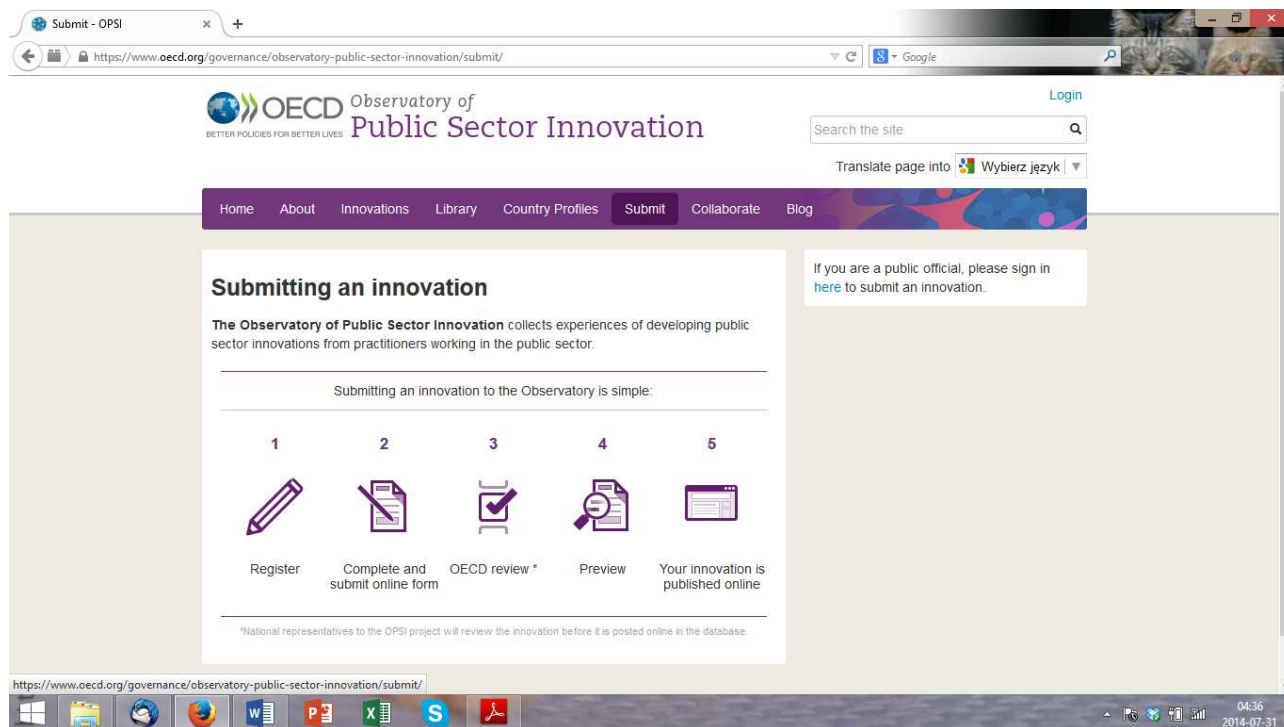


W zakładce „Innowacje” narzędzie pozwala na wyszukiwanie informacji o zarejestrowanych innowacjach sektora publicznego według 8 kryteriów:

- Kraju,
- Poziomu władz publicznych (centralny, regionalny i lokalny, ale też dla kilku poziomów jednocześnie),
- Sektora (zdrowie, edukacja, pomoc społeczna, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, mieszkalnictwo itd.),
- Roku rozpoczęcia prac,
- Typu innowacji (procesowa, organizacyjna, usługowa i inne),
- Stopnia zaawansowania prac nad innowacją (faza testowa, innowacja wdrożona, innowacja rozprzestrzeniona),
- Partnerów współpracujących przy opracowywaniu innowacyjnego rozwiązania (społeczeństwo, partner publiczny, prywatny, organizacja naukowo-badawcza),

- Rezultatów (efektywność, jakość usług, dostępność itd.).

Zakładka „Submit” pozwala na gromadzenie przykładów innowacyjnych rozwiązań opracowanych przez praktyków pracujących w sektorze publicznym. Narzędzie pozwala na zastosowanie pięcioetapowej procedury wprowadzenia innowacji do bazy.



Etap 1 to rejestracja innowatora w systemie. Następny krok to wypełnienie odpowiedniego formularza elektronicznego, który pozwala szczegółowo scharakteryzować niezbędne elementy innowacyjnego rozwiązania i przesłać je do oceny. W etapie 3 reprezentant przy OECD kraju, z którego pochodzi innowacja dokonuje jej wstępnej oceny pod kątem spełnienia przyjętych kryteriów. W etapie 4 następuje szczegółowa ocena proponowanej innowacji. Ostatni etap polega na opublikowaniu rozwiązania w bazie danych i udostępnieniu opisu innowacji innym użytkownikom.

Platforma OECD OPSI dysponuje także biblioteką publikacji na temat innowacji w sektorze publicznym. Na zasoby biblioteki składają się publikacje własne OECD, publikacje pochodzące z zasobów publicznych władz krajów członkowskich oraz publikacje naukowe i badawcze.

W tej chwili nie została jeszcze uruchomiona funkcjonalność „Collaborate”. Zakłada się, że ta zakładka zostanie udostępniona jesienią 2014 r. Natomiast działa OPSI Blog, który dedykowany jest wymianie opinii na temat innowacji w sektorze publicznym.

Warto też wspomnieć, że w budowaniu zasobów platformy aktywny udział bierze też Polska. Podejmowanych jest szereg działań, które mają z jednej strony zaprezentować innowacje polskiego sektora publicznego poprzez wprowadzenie informacji do bazy, a z drugiej rozpowszechnić informacje o tej inicjatywie wśród polskich organizacji sektora publicznego. Jednym z takich działań jest realizacja Projektu nr POKL.05.02.02-00-001/12 „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2. W zadaniu 6 – Opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego realizowanym przez Partnera – Uniwersytet Łódzki - w części dotyczącej Obserwatorium Innowacji podejmowane są działania, które mają stanowić przyczynek do tych podejmowanych przez OECD w zakresie zbudowania internetowej platformy Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego. W zadaniu zdefiniowano cztery rezultaty wykorzystujące koncepcję OPSI. Są to:

- wdrożenie w jst innowacyjnych rozwiązań zarekomendowanych przez OPSI oraz upowszechnienie wiedzy o tych rozwiązaniach stworzonych we współpracy z ośrodkami naukowymi,
- opracowanie metodyki gromadzenia i analizowania zbioru praktyk innowacyjnych w sektorze usług publicznych,
- opracowanie wytycznych w zakresie wdrażania i promocji innowacji w procesie dostarczania usług publicznych,
- opracowanie instrumentów służących ocenie korzyści i kosztów wdrożenia innowacyjnych rozwiązań w sektorze publicznym.

Efekty realizacji zadania zostaną udostępnione w postaci publikacji w II kwartale 2015 r. Konsekwencją jego realizacji może być w przyszłości aktywny udział instytucji polskiego sektora publicznego w budowaniu europejskich zasobów wiedzy i doświadczeń w zakresie innowacyjnych rozwiązań instytucjonalnych i w sektorze usług publicznych.

Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że w biznesie kluczowym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność firm jest innowacyjność. To samo dotyczy gospodarek zarówno w ujęciu lokalnym, regionalnym, krajowym jak i globalnym. Dlaczego zatem innowacyjność nie miałaby być czynnikiem wpływającym na podniesienie skuteczności i efektywności

funkcjonowania sektora publicznego i tym samym przyczyniać się do podniesienia jego konkurencyjności? W obecnych czasach jest to nie tylko możliwość, ale wręcz paląca konieczność. Zatem każda inicjatywa przyczyniająca się do zwiększenia innowacyjności organizacji publicznych zarówno w obszarze sprawności instytucjonalnej i organizacyjnej jak i w obszarze zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym powinna być traktowana jako istotny przyczynek do budowania potencjału innowacyjnego sektora publicznego.

Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego jest jedną z takich możliwości i fakt, że Polska aktywnie uczestniczy w realizacji tego projektu napawa nadzieją na zbudowanie nowoczesnej, sprawnej i efektywnej administracji publicznej na każdym jej szczeblu.

Literatura:

- P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość*. Praktyka i zasady, PWE, Warszawa, 1992, str. 29.
B. Kożuch, *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju*, w: *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Kryk B., Piech K. (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, str. 84-86.
J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa, 1960, str. 104.
P.R. Whitfield, *Innowacje w przemyśle*, PWN, Warszawa 1979, str. 26.

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/>, dostęp 30.07.2014

Streszczenie

Innowacyjność sektora publicznego stała się jednym z najistotniejszych wyzwań współczesnych czasów. Złożoność procesów zarządzania w sektorze publicznym, ale też złożoność otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, w którym te procesy zachodzą, skłania a nierzadko zmusza do poszukiwania nowych, skuteczniejszych i efektywniejszych sposobów działania organizacji sektora publicznego. Zatem innowacyjność staje się z jednej strony koniecznością, z drugiej zaś szansą dla organizacji publicznych w kontekście budowania i rozwijania ich zdolności do sprawnego działania na rzecz społeczeństwa i gospodarki.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego OECD oraz wskazanie możliwości wykorzystania tego narzędzia do dyfuzji wiedzy i umiejętności wzmacniających innowacyjny potencjał organizacji publicznych.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, innowacje, Obserwatorium Innowacji Sektora Publicznego